

Izlaganje sa znanstvenog skupa
323.15(4)
342.724(4)

Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina*

SINIŠA TATALOVIĆ**

Sažetak

U brojnim europskim državama većinski narodi i nacionalne manjine koje u njima žive, svjesni složenosti odnosa većine i manjine u etničkom smislu, te opasnosti koje mogu iz toga proizaći, činili su i čine brojne međusobne ustupke i kompromise, dolazeći do određenih modela koegzistencije. Ustavne odredbe europskih država, upućuju na to da nema jedinstvenog modela ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Ipak se u tom smislu europske države mogu razvrstati u tri skupine. U prvoj su skupini države koje zastupaju ustavni princip jedinstvene nacije i ne priznaju svojim građanima nikakvo drugo etničko porijeklo, osim pripadanja jedinstvenoj naciji. U drugoj skupini su države koje svoje etničke zajednice ne dijele na većinske i manjinske, te i one stoga nemaju kategoriju nacionalnih manjina, a identitete njihovih pripadnika štite na taj način što jednake građane dijeli na jezike kojima se oni služe. Treću skupinu država čine one koje poznaju pojam većinskog naroda i nacionalne manjine. Ova skupina država ima razrađene odredbe o pravima nacionalnih manjina, posebno o zaštiti njihova nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta, uz vrlo različit raspon pojedinih prava.

Danas se savim sigurno može konstatirati da je položaj i zaštita nacionalnih manjina izašla iz sfere isključive unutrašnje nadležnosti država i postala predmet, kako međunarodnopravnih i političkih obveza država tako i nadležnosti međunarodnih, ponajprije europskih organizacija. Zapravo, ovakav je razvoj rezultat velikih napora u međunarodnoj zajednici da se područje prava čovjeka, čiji su integralni dio položaj i prava pripadnika nacionalnih manjina, izuzme iz isključive unutarnje nadležnosti država i stavi pod nadzor pojedinih međunarodnih institucija. U tom pogledu nema nikakvih ozbiljnijih otpora članica međunarodne zajednice, jer je odabrani pravac potpuno u skladu s Poveljom i ciljevima Ujedinjenih naroda.

Ono što predstavlja problem jest činjenica da se ova problematika često koristi za političke pritiske i utjecaje na određene zemlje, što najslikovitije ilustrira i politika selektivnog prilaza ovim problemima. Ako uzmemo za primjer Europu, u kojoj žive

* Izlaganje sa znanstvenog skupa "Nacionalne manjine i europske integracije", Vrbovsko, 12. svibnja 2000.

** Siniša Tatalović, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Nacionalna i međunarodna sigurnost.

brojne nacionalne manjine, zapaža se velika nedosljednost. Sva pažnja međunarodne zajednice, posebno europskih organizacija, usmjerena je isključivo na države u tranziciji, iako bi problemi nacionalnih manjina u nekim državama Europske unije, po svojoj ozbiljnosti i dugotrajnosti, trebali privlačiti isto takvu, ako ne i veću pažnju. Za sada je položaj nacionalnih manjina u tim državama, unatoč problemima, isključivo u njihovoj nadležnosti.

Ipak, postupno, državna suverenost, shvaćena kao najviša vlast, u pitanju zaštite nacionalnih manjina počinje se sve više približavati izvanjskim međunarodnim standardima. Na to ukazuje djelovanje najvažnijih institucija i država međunarodne zajednice koje, različitim mjerama, uključujući i silu, nastoje *onemogućiti pojedine države da ugrožavaju nacionalne manjine* na svom teritoriju.¹ Međutim, uz sve pozitivne učinke takva djelovanja međunarodne zajednice, za nacionalne manjine u brojnim državama u kojima su one diskriminirane, pojavljuje se nova opasnost njihova instrumentaliziranja od strane pojedinih međunarodnih organizacija ili svjetskih sila, a u svrhu ostvarivanja strateških interesa na određenom području. Zbog toga se danas sve više postavlja pitanje: *Što je u funkciji stvarne zaštite prava nacionalnih manjina, a što u interesu vođenja globalne svjetske i europske politike?*

Mogući odgovor na to pitanje specifičan je za svaku državu, a ovisi o postojanju dviju temeljnih pretpostavki, bitnih za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina: *pravne i demokratske države i etničke tolerancije*. Bez te dvije pretpostavke nema ni ozbiljnijih uvjeta za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, bez obzira na to koliko registar tih prava u dotičnoj državi bio bogat i širok, i koliko podršku ta država imala u međunarodnoj zajednici. Zbog toga i svi pokušaji da se međunarodnim normama i nacionalnim zakonodavstvom prošire prava nacionalnih manjina ostaju potpuno bezuspješni u uvjetima kada države nisu osigurale vladavinu prava, demokraciju i etničku toleranciju. Poticanje netrpeljivosti, mržnje i predrasuda prema pojedinim nacionalnim manjinama ili njihovim pripadnicima, odnosno toleriranje takvih pojava, bez obzira na to radi li se o odnosu manjine prema većini ili obrnuto, lišava pravnu normu, koliko god ona bila dobra, njezina društvenog preduvjeta za oživotvorenje u praksi. Na žalost, navedene pretpostavke nisu osigurane u znatnom broju država u tranziciji, zbog čega su često, u većoj ili manjoj mjeri, izložene kritikama i pritiscima pojedinih međunarodnih institucija.

U brojnim europskim državama većinski narodi i nacionalne manjine koje u njima žive, svjesni složenosti odnosa većine i manjine u etničkom smislu, te opasnosti koje mogu iz toga proizaći, činili su i *čine brojne međusobne ustupke i kompromise, dolazeći do određenih modela koegzistencije*. Međutim, niti su većinski narodi, a ni nacionalne manjine olako pristajali na kompromise i ustupke. Oni su uglavnom bili rezultat stanovitog vanjskog pritiska, a vrlo rijetko rezultat vlastite spremnosti na ustupke. Kad su davani ustupci, u velikom broju slučajeva, činilo se sve da to ostane samo na razini formalnog, a ne i stvarnog. Zbog toga su pojedine, uglavnom brojnije nacionalne manjine, bez obzira na demokratičnost modela državnog uređenja u kojem žive, uvijek sklone više ili manje otvorenom zalaganju za veća prava, uključujući i pravo na poli-

¹ To je pokazala i NATO intervencija protiv SR Jugoslavije 1999. godine, zbog ugrožavanja albanske nacionalne manjine na Kosovu.

tičko predstavljanje, što im omogućuje da budu subjekt, a ne samo objekt političkog procesa.

Danas je suština zaštite pripadnika nacionalnih manjina nediskriminacija, jednakost, plus posebne, dodatne mjere koje osiguravaju očuvanje njihova nacionalnog, vjerskog, kulturnog i jezičnog identiteta. Na žalost, u europskim državama u tome nema jedinstvenog pristupa. Iako je znatan broj europskih država, barem formalno, u tekstovima svojih ustava napustio odredbe o nacionalnoj državi i okrenuo se građanima, demosu kao izvoru suvereniteta, etnos je još uvijek žilav i postojan. Kad se pažljivije pogledaju ustavne odredbe europskih država, nameće se zaključak da nema jedinstvenog prilaza problemu prava pripadnika nacionalnih manjina. Ipak se u tom smislu *europske države mogu razvrstati u tri skupine država.*

U prvoj skupini su države koje zastupaju ustavni princip jedinstvene nacije i ne priznaju svojim građanima nikakvo drugo etničko porijeklo, osim pripadanja jedinstvenoj naciji. Najkarakterističniji primjeri za to su Francuska i Bugarska. One ne priznaju kategoriju nacionalne manjine i njihov je službeni stav da na njihovim teritorijima ne postoje nacionalne manjine. Ipak, opće je poznato da Francuska ima etničke probleme na Korzici i u tri baskijske pokrajine na svom teritoriju, a nije nepoznato i to da je više od dva milijuna Bretonaca u Francuskoj s vremenom potpuno asimilirano, tako da ni svaki peti Bretonac danas ne zna svoj jezik. U Bugarskoj danas, nakon velikog eksodusa osamdesetih godina, živi još 9,4% Turaka, 3,7% Roma i 1,2% ostalih, a strukturu stanovništva usložnjava i 200.000 islamiziranih Bugara, koji su posljedica nasilne asimilacije.² Ova skupina država ne isključuje pripadnike nacionalnih manjina iz prava; što više inzistiraju na “načelu pravne jednakosti svih državljana i demokratskih procedura odlučivanja”. Što to za pripadnike nacionalnih manjina znači, može se vidjeti na primjeru jezika, kad se majorizacijom u odlučivanju jedan, nacionalni, jezik (većinskog naroda) proglašava službenim jezikom svih. On za sve građane pravno važi u jednakoj mjeri, ali uključuje “malu” društvenu razliku što jedni (državotvorna većina) tim jezikom vladaju bitno bolje od drugih. Takvim državama nije nužna pravna nejednakost, čak se na pravnoj jednakosti inzistira, kad je uzrokom etničke, jezične, kulturne ili političke nejednakosti. Tu i nastaje problem ovih država, jer neuvlačavajući interese pripadnika nacionalnih manjina kao kolektiviteta, stvaraju se pretpostavke za ubrzanu asimilaciju ili različite vrste nerazumijevanja, nezadovoljstva ili sukoba na etničkoj osnovi.

U drugoj skupini su države koje svoje etničke zajednice ne dijele na većinske i manjinske, te i one stoga nemaju kategoriju nacionalnih manjina. Jedan veći dio ovih država izbjegava čak i spominjanje postojanja etničkih zajednica, odnosno skupina, i *identitet njihovih pripadnika štiti na taj način što jednake građane dijeli na jezike kojima se oni služe* (Finci koji govore švedski ili finski³, Švicarce koji govore njemački,

² Brunner, Georg, *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh, 1996., str. 166.

³ U zaštiti manjinskih prava Švedana u Finskoj, posebno onih koji su raspršeni po čitavoj zemlji i koji u određenim općinama žive u relativno malom postotku, kulturna autonomija ima posebno značenje. Ona podrazumijeva pravo Švedana u Finskoj na izražavanje posebnosti i različitosti u višetetničkom (većinskom jezičnom) okruženju, te pravo očuvanja i razvijanja etničkog i jezičnog identiteta, bez kojeg bi ovaj dio

francuski, talijanski ili retoromanski, itd.). Neke od tih država poznaju izvjesnu etničku podjelu, ali samo u okviru jedinstvene nacije (na primjer, baskijska ili katalonska narodnost u okviru španjolske nacije, Belgijanci pripadnici francuske ili flamanske zajednice). Čak i poznati južnotirolski model, koji je donesen u okviru modela zaštite nacionalnih manjina, stanovništvo ovog područja razumijeva kao njemački i talijanski govoreće stanovništvo. Tako, ove države nemaju kategoriju nacionalne manjine, već građane koji govore različitim jezicima, zbog čega im se najprije omogućava korištenje njihova jezika i na taj način osigurava nediskriminacija. One, u pravilu (osim Belgije, za pripadnike valonske i flamanske zajednice),⁴ ne predviđaju niti jamče ikakvu razmjernu zastupljenost tih jezičnih manjina u središnjim tijelima državne vlasti. U tom smislu, ove države nemaju hijerarhijsku podjelu na većinu i manjinu, pa ni formalnu potvrdu njihove ravnopravnosti, kao niti garanciju te ravnopravnosti kroz parlamentarna tijela koja bi isključivo zastupala interese tih jezičnih, odnosno stvarno nacionalnih manjina.

Ipak, u nekim se zemljama u praksi ostvaruje razmjerna zastupljenost u tijelima vlasti, ali kroz manjinske stranke i redovitu izbornu proceduru, eventualno kroz snižavanje izbornog praga za manjinske stranke. Tako, na primjer, Švedska narodna stranka u Finskoj osigurava oko 11 mjesta u parlamentu Finske, odnosno oko 6%, koliko otprilike ima Finaca koji govore Švedski.⁵ *Ova skupina država ne poznaje niti kategoriju „matične države”* za pojedine etničke dijelove demosa. Švicarci koji govore njemački, francuski ili talijanski nisu dijelovi njemačkog, francuskog i talijanskog naroda, ili Finci koji govore švedski nisu dijelovi švedskog naroda koji ima svoju posebnu državu. Niti Njemačka, Francuska, Italija, niti Švedska razgovaraju, pregovaraju i ugovaraju sa Švicarskom i Finskom uređivanje položaja „svojih sunarodnjaka” u ovim zemljama. Ovaj problem ne ulazi u kontekst bilateralnih odnosa tih zemalja i zbog toga je (i ne same zbog toga) izbjegnuta je internacionalizacija koja najčešće vodi još težem međuetničkom konfliktu.⁶

Treću skupinu država čine one koje poznaju pojam većinskog naroda i kategoriju nacionalne manjine, bez obzira na to kako je oni službeno nazivali. U ovu se skupinu, u pravilu, ubrajaju sve države u tranziciji, ali i pojedine zapadnoeuropske države, na primjer Austrija. Ova skupina država, ima razrađene odredbe o pravima pripadnika nacionalnih manjina (više kao individualna, nego kao kolektivna prava), posebno o zaštiti njihova nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta, uz vrlo različit raspon pojedinih prava. Ove države manjinsko pitanje razmatraju i u kontekstu bilate-

švedske zajednice bio osuđen na asimilaciju. Tatalović, Siniša, Manjinski narodi i manjine, Prosvjeta, Zagreb, 1997., str. 35.

⁴ To je bio uvjet usklađivanja valonsko-flamanskih odnosa u Belgiji. Taj je proces trajao godinama i pokazuje svu složenost usklađivanja i reguliranja zajedničkog življenja dvaju naroda na istom prostoru i u jednoj državi.

⁵ O političkom predstavljanju Švedana u Finskoj vidi u Deren-Antoljak, Štefica, Švedani u Finskoj, *Politička misao*, broj 4, 1990., str. 67-83.

⁶ Mitić, Miodrag, Nacionalne manjine – prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država, *Službeni list SRJ*, Beograd, 1998., str. 51.

ralnih odnosa, a u posljednjem desetljeću sve češće zaključuju i dvostrane sporazume o položaju i pravima pripadnika nacionalnih manjina, kao o posebnoj dimenziji međusobne suradnje, trudeći se da poboljšaju uvjete života i zaštitu identiteta svojih sunarodnjaka u drugoj državi. Hrvatska je, na primjer, takve sporazume potpisala s Mađarskom i Italijom. Pozitivno je i to što znatan broj ustava država ove skupine imaju odredbu o prvenstvu obveza iz međunarodnog ugovora nad propisima unutarnjeg zakonodavstva, čime se automatski uključuju sve odredbe koje na međunarodnom planu naknadno preuzmu te države.

Analiza zakonodavstva europskih država pokazuje da mali broj njih ima ustavne i zakonske odredbe koje propisuju razmjernu zastupljenost pripadnika manjina u tijelima vlasti i javnim službama. Od zapadnoeuropskih država to se može pronaći u odredbama Sporazuma o Južnom Tirolu, iako i one imaju izuzetke kad su u pitanju osjetljive službe središnje vlasti (obrana, sigurnost, vanjski poslovi). Nekoliko država predvidjelo je, ili već uvelo, pravo pripadnika nacionalnih manjina na mjesto u parlamentu, odnosno povlaštene uvjete za izbor zastupnika iz redova pripadnika nacionalnih manjina, bilo kroz snižavanje obaveznog "praga" od 5%, bilo propisivanjem automatskog prava predstavnništva u parlamentu za nacionalne manjine (Mađarska, Rumunjska, Hrvatska, Slovenija).⁷ Neke od ovih država zastale su već u fazi prenošenja ustavne obveze u zakonsku odredbu (Mađarska), zbog ozbiljnih primjedaba pojedinih političkih stranaka, a neke zemlje imaju dosta teškoća prilikom praktičnog ostvarenja onoga što piše u zakonu. Temeljem izbornih rezultata pripadnici nacionalnih manjina ulaze u parlamente Makedonije, SR Jugoslavije, Ukrajine, Slovačke, Litve ... Iako se političko predstavljanje nacionalnih manjina može ostvarivati na državnoj razini, ipak je u velikom broju slučajeva za nacionalne manjine značajnije političko predstavljanje na lokalnoj razini. Najveći broj manjinskih prava i njihova ostvarivanja vezan je za lokalne zajednice, a i veliki broj nacionalnih manjina u mnogim državama živi na jednom, manjem teritoriju države. U svakom slučaju, političko predstavljanje nacionalnih manjina doprinos je većem sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju najvišega predstavničkog tijela zemlje, bez obzira na to što ono, po broju zastupnika i njihovom utjecaju na državnu politiku, ima više simboličan karakter. Međutim, ne treba zaboraviti da to znači ipak izvjesno odstupanje od principa ravnopravnosti građana (bez obzira na to što je tzv. pozitivna diskriminacija kod prava nacionalnih manjina dopustiva) i u nekom smislu može značiti cijepanje demosa po etničkim šavovima, s određenim posljedicama za etničku većinu i manjine. Zbog toga ovaj problem zaslužuje ozbiljnije promišljanje u svakom konkretnom slučaju.

⁷ Synthesis of the replies to the questionnaire on participation of minorities in decision-making processes, Council of Europe, Strasbourg, 1999.

Literatura

- Brunner, Georg, *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh, 1996.
- Deren-Antoljak, Štefica, Šveđani u Finskoj, *Politička misao*, broj 4, 1990., str. 67-83.
- Mitić, Miodrag, Nacionalne manjine – prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država, *Službeni list SRJ*, Beograd, 1998.
- Fernandez-Armesto, Filipe i suradnici, *Narodi Europe*, Naklada Zadro, Zagreb, 1997.
- Synthesis of the replies to the questionnaire on participation of minorities in decision-making processes*, Council of Europe, Strasbourg, 1999.
- Tatalović, Siniša, *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997.

Siniša Tatalović

EUROPEAN MODELS FOR THE RECOGNITION OF THE RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES

Summary

In numerous European countries, majority nations and national minorities that live in them, aware of the complexity of relations between majorities and minorities in the ethnic sense, and the ensuing dangers, have engaged in mutual accommodation and compromise, thus fashioning certain models of coexistence. Constitutional provisions of European states prove that there is no single model of the recognition of the rights of national minorities. Still, European states may be divided into three groups. The first group includes those states which advocate the constitutional principle of the integral nation and refuse to recognize any other ethnic origin of their citizens. The second group comprises those states which do not divide its ethnic communities into majority and minority ones, which practically means that they do not recognize the category of the national minority; they protect the ethnic identity of their members by dividing their equal citizens by the languages they use. The third group includes those countries which recognize the notion of the majority nation and national minorities. This group has elaborated the provisions regarding the rights of national minorities, particularly the protection of their national, cultural, religious and linguistic identity, with major differences in the scope of individual rights.